

Auxílio emergencial: Um debate sobre seu financiamento e a redução das desigualdades socioeconômicas exacerbadas pela pandemia de Covid-19.

Autores: Paula Patrycyra*, Pedro Pregioni*, Sara R. Paixão*

Introdução

A crise sanitária que abalou o planeta está tendo óbvios impactos econômicos. As restrições impostas pela pandemia levaram a uma queda importante no PIB das nações com óbvios impactos na renda e no emprego dos países. Para mitigar tais impactos, os gestores de política econômica vêm implementando medidas que visam minorar os efeitos da pandemia sobre a dinâmica econômica. Estamos observando que em quase sua totalidade as nações estão se utilizando de política fiscal expansionista com o claro objetivo de incentivar a dinâmica econômica, seja através de estímulo ao crédito do setor empresarial, seja através de políticas de transferência de renda aos trabalhadores, estamos observando que a questão do equilíbrio fiscal foi colocado em um segundo plano. Infelizmente, o uso da política monetária está muito comprometido, dada a situação de taxas de juros quase todas negativas. No caso da economia brasileira, apesar de alguma resistência na equipe econômica, as decisões acabaram indo pelo mesmo caminho. Em particular, com o estabelecimento do auxílio emergencial, foi possível observar os efeitos menores do que o esperado, em termos de renda e emprego. Em meados do ano passado, várias previsões apontavam para a queda do produto em 2020 em torno de 10%. Divulgado o dado pelo IBGE, a queda ficou em 4,1% do PIB, resultado muito provavelmente explicado em grande parte pelo auxílio. Sob pressão, o governo já confirmou a retomada de parcelas do auxílio emergencial, que embora em valores menores do que os iniciais, vão minorar os efeitos nocivos da pandemia sobre a economia. Este pôster tem o objetivo de em alguma medida ilustrar o papel do auxílio emergencial na crise econômica vigente. Apesar de existirem ainda algumas vozes preocupadas com o equilíbrio fiscal, parece ser dominante entre os economistas a tese de que agora é hora do binômio vacina e auxílio emergencial. Qualquer outra decisão parece ir de encontro ao que estão fazendo a maior parte dos países na atual conjuntura.

Análise conjectural da política brasileira

Nos últimos 5 anos, período pré-pandemia, o capitalismo brasileiro passou por uma crise de acumulação (2015/16), com queda vertiginosa dos lucros das maiores empresas do país, acirrando o conflito entre capital e trabalho (queda dos lucros a partir de 2015 e aumento prévio do salários reais no governo Lula), e aumento significativo do desemprego e da inflação, juntamente com uma crise política e institucional sem precedentes na história.

Com a perda de lucratividade e acumulação, a burguesia brasileira e suas frações no Estado, passaram a promover uma crise política e institucional, principalmente por meio da Operação Lava-Jato, com o intuito de burlar a constituição. Daí se percebe que institucionalidades criadas pelo governo golpista de Michel Temer a partir de 2016, como a reforma trabalhista, o teto de gastos e o leilão do pré-sal e do pós-sal, tinham por objetivo a ampliação da mais-valia absoluta, o aumento da taxa de exploração do sistema, a “uberização” e informalização do trabalho, a criminalização do Estado como indutor do desenvolvimento, a transferência de propriedades nacionais, públicas e privadas, ao capital estrangeiro, enfim, da promoção absoluta da anarquia do equilíbrio de mercado.

A partir da emergência do surto pandêmico do novo-coronavírus no início de 2020, houve uma grande crise de acumulação capitalista, tanto no centro dinâmico quanto na periferia do sistema. No Brasil, em particular, esta crise já herdava a anterior, com uma taxa de desemprego em torno de 11% no início de 2020 segundo o IBGE, que foi deliberadamente não recuperada pelos governos Temer e Bolsonaro, que visavam e ainda visam a necessidade de mudança no padrão do regime de acumulação via contrarreformas estruturais.

Com a necessidade do isolamento social para conter a disseminação da covid-19, a produção e circulação do capital se tornaram inviáveis, pelo menos num primeiro momento, ocasionando em diversos empresários brasileiros uma reação negativa, ou seja, nem em situação de vida ou morte os empresários brasileiros reavaliaram seu projeto. Entretanto, diversos líderes de partidos de espectro ideológico socialista e/ou comunista no Congresso Nacional se organizaram para promover o Auxílio Emergencial (AE), que uma vez aprovado possibilitou milhares de brasileiros realizarem a quarentena, medida extremamente necessária para evitar a propagação do vírus, e ainda elevarem a sua renda comparativamente ao período pré-pandêmico, haja vista que o desemprego juntamente com a pobreza vem crescendo consideravelmente desde 2016 como consequência da radicalização neoclássica no capitalismo brasileiro.

Portanto, o que restou aos trabalhadores brasileiros foi clamar por uma renda básica emergencial, essencial no curto prazo para garantir o mínimo de dignidade humana no Brasil, já que a pandemia não só ainda está presente como está numa ascendência significativa, mas também porque suas perspectivas de trabalho devem ser das piores no pós-pandemia.

As desigualdades brasileiras e o auxílio emergencial

No mês de abril de 2020, em consequência da pandemia de covid-19, o Governo Federal implementou a Lei Nº 13.982 de 2 de abril de 2020, que possibilitou a execução do chamado Auxílio Emergencial (AE), benefício destinado a proteger informais, microempreendedores, desempregados e autônomos das consequências do isolamento social. Considerando o perfil dos beneficiários, majoritariamente representado por pessoas não brancas, menos escolarizadas (Monte, 2020) e de baixa renda, é possível perceber a importância dessa política para redução das desigualdades já existentes no país.

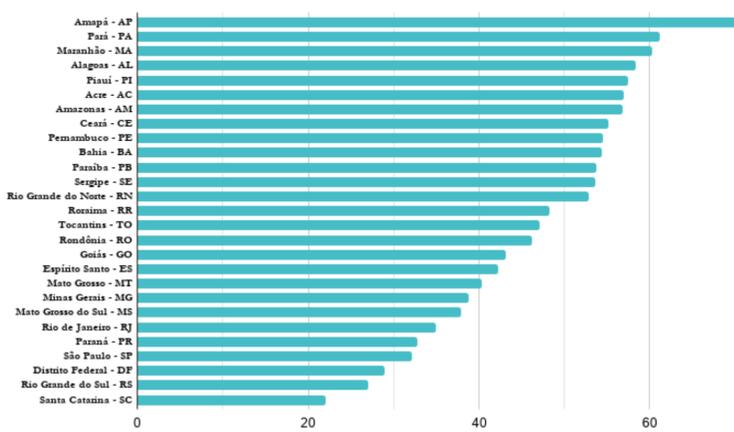
O cenário econômico brasileiro pré-pandemia já era devastador. O Mercado de trabalho em 2019 era formado por 38,4 milhões de informais, 24,7% da população estava na condição de pobreza e 6,5% em pobreza extrema (Agência de notícias IBGE, 2020). Isso fez com que o auxílio precisasse ser extenso. De acordo com o PNAD Covid, em novembro de 2020, 41% dos domicílios brasileiros receberam o AE e a média de rendimento deste foi de R\$ 558,00.

O benefício, então, foi de suma importância para garantir, diretamente, o básico a quase metade das residências brasileiras. Além disso, o programa também contribuiu para o aumento temporário da renda dessas famílias. De acordo com simulação feita por Barbosa e Prates, um benefício de 600 reais, como foi nos 5 primeiros meses de AE, seria responsável por elevar a renda domiciliar *per capita* dos mais pobres (pessoas com renda domiciliar per capita inferior a um terço do salário mínimo vigente em 2020) para R\$ 178,00. Já um auxílio de 300 reais, como foi nos meses finais do programa, seria responsável por elevar a renda domiciliar *per capita* para R\$ 89,00.

Outro fator importante do desse programa, foi seu caráter regional. Conforme apontado pelos dados da PNAD Covid, as regiões norte e nordeste do Brasil apresentaram um percentual alto de residências que receberam o benefício (Gráfico 1), sendo necessário destacar o Estado do Amapá, no qual 70,1% dos domicílios foram beneficiados em novembro de 2020. Ademais, alguns desses estados também estão no topo do rendimento médio proveniente do AE, tendo o Acre média de R\$ 740.

Portanto, é possível perceber a importância do AE tanto para reduzir os efeitos da pandemia sobre pessoas mais pobres quanto para minimizar as desigualdades já existentes no país. Para mais, a medida também serviu como um experimento da renda básica a nível nacional, sendo um dos maiores programas de distribuição de renda já implementado no país.

Gráfico 1- Domicílios que receberam auxílios emergenciais (%) - Novembro de 2020



Fonte: PNAD Covid - IBGE. Elaboração própria.

O financiamento do auxílio emergencial

Muitos economistas a partir de março de 2020 se propuseram a estimar o impacto do auxílio emergencial sobre o gasto público. Em partes, esse comportamento pode ser explicado pelo receio em comprometer a melhora observada no déficit primário(Gráfico 2) conquistado no ano de 2019, que totalizou R\$ 95,1 bilhões, correspondendo a 1,3% do PIB. (IFI, 2020).

Em março de 2020 foi promulgado o Decreto Legislativo n.6, conferindo ao território nacional o estado de calamidade pública até 31 de dezembro de 2020. Esse decreto permitiu o Brasil ensaiar políticas que sustentassem o cenário extraordinário que ocorria.

Em um momento posterior foi também promulgada a Emenda Constitucional (EC) de número 106/2020, popularmente conhecido como Orçamento de Guerra, com prazo de vigência até o fim do estado de calamidade pública. Esse Regime permitiu o descumprimento da regra de ouro estabelecendo uma maior liberdade e segurança jurídica à tomada de decisões econômicas.

As medidas tomadas necessitavam de financiamento, a solução encontrada foi utilizar recursos de três fontes diferentes. Dessa forma, o governo valeu-se do superávit financeiro oriundo do balanço da União de 2019; cancelou dotações orçamentárias do orçamento federal para 2020; e utilizou as receitas geradas de operações de créditos por emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional. Apesar dessas ações, a emissão de dívida pública segundo Silva (2020), continuou sendo a principal fonte para o financiamento dessas despesas, que é corroborado com os dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional referentes ao estoque da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DMFi) que em 2020 chegou ao patamar de 4.766,16 trilhões. Assim, a piora nas contas públicas provém da baixa arrecadação, dado a redução no nível de atividade econômica, somada à elevação dos gastos públicos vide programas assistenciais executados no decorrer do ano de 2020

Gráfico 2 - Resultado Primário - Governo Central (R\$ Milhões)

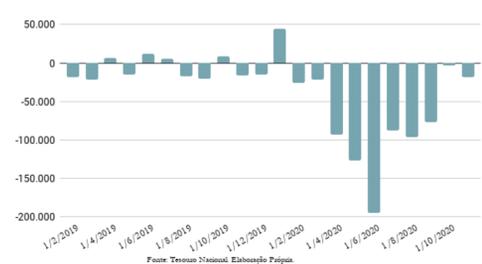
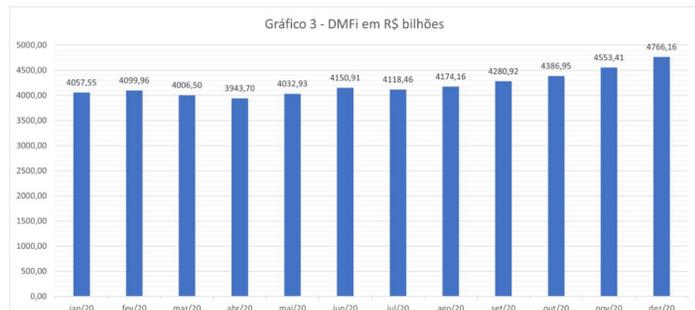


Gráfico 3 - DMFi em R\$ bilhões



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Conclusão

A pandemia de Covid 19 chegou no Brasil em um momento de instabilidade política, econômica e social. Sendo assim, a crise causada por esta prejudica, principalmente, pessoas em condição de vulnerabilidade. O Auxílio Emergencial surgiu como um meio de proteger a parte da população que mais seria afetada economicamente e, de fato, cumpriu esse papel, tanto reduzindo as desigualdades já existentes no cenário brasileiro e amenizando a devastação que estava por vir, quanto servindo de base para um futuro projeto de Renda Mínima. Apesar de um bem necessário, o AE enfrenta problemas de financiamento já que sua maior fonte é proveniente da emissão de dívida pública e os gastos do Governo Federal, atualmente, são limitados pelo Teto de Gastos, o qual determina que os gastos do governo devem ser limitados ao reajuste inflacionário em relação ao ano anterior. Sendo assim, com a continuidade da pandemia no ano de 2021, vê-se a necessidade de renovação do Auxílio Emergencial, pois assim como em março de 2020, ainda existem pessoas em situação de vulnerabilidade que veem essa como única fonte de remuneração.

Referências

Agência de notícias IBGE. Desemprego cai para 11,9% na média de 2019; informalidade é a maior em 4 anos. Publicado em janeiro de 2020. Disponível em: encurtador.com.br/ikvGP. Acesso em 14/03/2021.

Agência de notícias IBGE - Síntese de indicadores sociais em 2019. Publicado em novembro de 2020. Disponível em: encurtador.com.br/mKL17. Acesso em 14/03/2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Estatística Fiscal. Nota para a imprensa. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/notaecon/ni202101pfp.zip>. Acesso em: 1 mar. 2021

Barbosa, R.J. e Prates, I. EFEITOS DO DESEMPREGO, DO AUXÍLIO EMERGENCIAL E DO PROGRAMA EMERGENCIAL DE PRESERVAÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA (MP Nº 936/2020) SOBRE A RENDA, A POBREZA E A DESIGUALDADE DURANTE E DEPOIS DA PANDEMIA. Ipea, julho de 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10187>

BALANCO, P; BARRUCO, G; PINTO, J.P.G e SCHONERWALD, C. A GUERRA DE TODOS CONTRA TODOS E A LAVA JATO: A CRISE BRASILEIRA E A VITÓRIA DO CAPITAL JAIRO BOLSONARO. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/218505/001122331.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

IFI - INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de Acompanhamento Fiscal, jan 2020. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/567343/RAF36_JAN2020.pdf

Levy, Paulo Mansur., Ferreira, Sérgio Fonseca., Martins, Felipe dos Santos. Impactos da pandemia sobre os resultados recentes das contas públicas. Brasília: Ipea, fevereiro 2021 Nota de Conjuntura nº31, 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/201216_cc_49_nota_31_politica_fiscal.pdf

Monte, A.P. Auxílio Emergencial e seu impacto na redução da desigualdade e pobreza. ANPEC, 2020. Disponível em: http://www.anpec.org.br/nordeste/2020/submissao/arquivos_identicados/105-1c9403577ef3d3d8fa1ad114b268474.pdf

Relatório de Acompanhamento Fiscal, fev 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2020/fevereiro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-fev-2020>

SILVA, Mauro Santos. Política econômica emergencial orientada para a redução dos impactos da pandemia da Covid-19 no Brasil: medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital. Brasília: Ipea, jul.2020. Texto para Discussão, no 2576.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. Estoque da Dívida Pública Federal. 2020. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/estoque-da-divida-publica-federal/resource/b6280ed3-e17e-4569-954a-bded97c2c8a1?inner_span=True. Acesso em: 28 fev. 2021.